



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 550 del 2008, proposto da:
Cgil di Monza-Brianza, Ust Cisl di Brianza, Csp Uil di Brianza, con gli avv.ti
Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti e Renata D'Amico, con domicilio eletto presso
Vittorio Angiolini in Milano, via Chiossetto, 14;

contro

Comune di Biassono, non costituito;
Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura
Distr.le Milano, domiciliata per legge in Milano, via Freguglia, 1;
Sindaco del predetto Comune Quale Ufficiale di Governo

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 563 del 2007 del 12/12/2007 avente ad oggetto l'attuazione delle
disposizioni legislative generali in materia di iscrizione nel registro della
popolazione civile e disposizioni congiunte in materia igienico sanitaria e di
pubblica sicurezza

nonché con motivi aggiunti

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 marzo 2011 il dott. Raffaello Gisondi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ordinanza in data 12/12/2007 il Sindaco del Comune di Biassono, richiamata la vigente normativa in materia di iscrizione anagrafica degli stranieri extracomunitari e comunitari, preso atto che a seguito della entrata in vigore della nuova disciplina generale in ordine ai diritti di libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari si è verificato un fenomeno di esponenziale incremento delle richieste di iscrizione che, se non adeguatamente regolamentato, potrebbe assurgere a vera e propria emergenza sotto il profilo della salvaguardia della igiene e sanità pubblica, posto che, assai spesso, gli alloggi destinati ad ospitare i nuovi residenti versano in condizioni di degrado incompatibili con il requisito della abitabilità, palesando gravi carenze in ordine alla sussistenza dei requisiti minimi di salubrità previsti dalla legislazione vigente; considerato che tale situazione mette altresì a repentaglio l'incolumità, l'ordine e la sicurezza pubblica intesa nella sua più ampia accezione, ha ritenuto di adottare adeguate misure di carattere preventivo volte ad accertare la sussistenza delle condizioni igienico sanitarie minime poste a garanzia della abitabilità degli alloggi nell'ambito dei procedimenti connessi alla richiesta di iscrizione anagrafica in applicazione del D.P.R. 223 del 1989 e della normativa nazionale di recepimento della Direttiva CE 38/04.

Avverso il predetto atto sono insorte la CGIL di Monza Brianza, la UST CISL della Brianza, la CSP UIL della Brianza e il Sig. Renato Cesana in proprio.

Ritenendo che la disciplina dell'iscrizione anagrafica adottata dal Sindaco del Comune di Biassono contrasti con le rispettive finalità statutarie in quanto discriminatoria le associazioni ricorrenti hanno censurato il provvedimento impugnato sulla base dei seguenti

MOTIVI

1) Violazione e falsa applicazione dei principi dell'ordinamento con particolare riguardo alla L. 1228/54, al D.P.R. 223/89, al D.Lgs 286/98 ed al D.Lgs 30/07; carenza, insufficienza, erroneità, illogicità della motivazione. Irragionevolezza, disparità di trattamento. Sviamento di potere.

L'ordinanza del Sindaco del Comune di Biassono è illegittima laddove subordina l'iscrizione anagrafica di talune categorie di cittadini stranieri ad adempimenti ed oneri probatori non previsti dalla vigente normativa. La censura si appunta, in particolare, sulle parti del provvedimento impugnato che prevedono: a) che lo straniero extracomunitario per ottenere l'iscrizione anagrafica debba essere munito di Carta di Soggiorno; b) che lo straniero extracomunitario il quale abbia richiesto e non ancora ottenuto la carta di soggiorno debba dimostrare all'ufficiale di anagrafe di avere un'idonea sistemazione alloggiativa ed un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria; c) che per concedere l'iscrizione anagrafica al cittadino comunitario il comune si riservi di verificare se egli risulti in possesso di un reddito minimo pari a quello previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria individuando la provenienza e la liceità della relativa fonte; d) che i familiari extracomunitari di cittadini comunitari non possano essere iscritti nei registri anagrafici fino a quando non

presentino la “carta di soggiorno per familiari” di cui all’art. 10 del D.Lgs 30 del 2007.

2) Violazione degli artt. 50 e 54 del D.Lgs 267 del 2000 in relazione alla L. 1228/54 ed al D.P.R. 223/89; difetto dei presupposti, carenza, insufficienza, erroneità, illogicità della motivazione; sviamento di potere.

L’atto impugnato è illegittimo in quanto contiene una disciplina dell’anagrafe destinata a durare nel tempo, non essendo in esso previsto un termine di vigenza correlato con un specifica e contingente situazione di emergenza puntualmente identificata.

3) Violazione degli artt. 7, 42, 48, 50 e 54 del D.lgs. n. 267 del 2000. Incompetenza. Eccesso e sviamento di potere.

L’atto impugnato ha natura regolamentare e, come tale, avrebbe potuto essere emesso soltanto dal Consiglio comunale o dalla Giunta, ma non dal Sindaco.

Si è costituita l’Avvocatura Distrettuale per resistere al ricorso.

Il Comune di Biassono non si è costituito.

All’udienza del 2 marzo 2011, sentiti gli avvocati delle parti come da separato verbale, relatore Dr. Raffaello Gisondi, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è parzialmente fondato.

Occorre preliminarmente osservare che i Comuni non sono titolari di ordinaria potestà regolamentare o, comunque, normativa, né per quanto riguarda la disciplina della condizione giuridica dello straniero né per quanto riguarda quella del servizio anagrafico.

La condizione giuridica dello straniero, infatti, rimane in linea di principio sottratta alle determinazioni della pubblica amministrazione essendo soggetta ad una riserva di legge tendenzialmente assoluta (art. 10 Cost.), almeno per i profili sostanziali che riguardano l’esercizio delle libertà fondamentali.

L'art. 117 Cost. attribuisce le materie dell'immigrazione e della cittadinanza alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Allo Stato sono altresì attribuite le funzioni amministrative concernenti l'ingresso ed il soggiorno dello straniero extracomunitario (D.Lgs 286 del 1998). In tali materie, pertanto, in base al disposto dell'art. 117 comma 6° Cost., i comuni non possono esercitare alcuna potestà regolamentare.

La normativa interna che ha recepito la direttiva CE relativa al diritto di soggiorno e circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari fa coincidere l'iscrizione presso le autorità competenti" prevista dall'art. 8 della direttiva medesima con l'iscrizione nei registri anagrafici disciplinata dalla L. 1128 del 1954 e dal relativo regolamento di attuazione approvato con D.P.R. n. 223 del 1989.

In conseguenza di ciò l'iscrizione nei predetti registri dei cittadini UE e dei loro familiari viene subordinata al possesso di requisiti ulteriori rispetto allo stabilimento della dimora abituale nel comune ove essa viene richiesta.

Ciò non significa, tuttavia, che i comuni abbiano acquisito una potestà normativa che li abiliti a disciplinare sul piano sostanziale o su quello procedurale la registrazione negli elenchi anagrafici dei cittadini comunitari.

L'anagrafe è, infatti, un servizio di competenza statale che non rientra nelle attribuzioni delle amministrazioni locali, le quali ne hanno unicamente la gestione.

A tal fine occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 117 Cost., la competenza a legiferare nella predetta materia è attribuita in via esclusiva allo Stato; allo Stato compete altresì, in base al decreto legislativo 30.7.1999 n. 300, la funzione di vigilanza e di indirizzo sullo svolgimento del servizio, mentre la tenuta dei registri anagrafici è attribuita al Sindaco nella sua veste di Ufficiale del Governo (art. 14 decreto legislativo 267/2000)

Sicchè, anche ai fini della iscrizione dei cittadini stranieri appartenenti alla UE, il Sindaco deve limitarsi a fare applicazione delle norme esistenti senza poter in alcun modo innovare né gli aspetti sostanziali né quelli procedurali.

Il provvedimento impugnato, tuttavia, invoca a proprio fondamento anche il potere di ordinanza attribuito ai Sindaci dagli artt. 50 e 54 del D.Lgs 267/00.

Sul presupposto che l'apertura delle frontiere italiane ai cittadini UE ed extracomunitari starebbe determinando incontrollati flussi migratori suscettibili di mettere in pericolo l'igiene e la sicurezza pubblica, il Sindaco del Comune di Biassono ha ritenuto di poter istituire forme di controllo di tale fenomeno attraverso l'emanazione di ordinanze che assicurino l'idoneità igienica ed abitativa delle unità in cui i cittadini stranieri intendono stabilire la propria dimora abituale e verificando, in taluni casi, la sussistenza dei requisiti reddituali prescritti dalla disciplina nazionale ai fini della regolarità del loro soggiorno nel territorio italiano.

L'emanazione del predetto atto è stata tuttavia effettuata in difetto dei presupposti che legittimano l'esercizio del potere di ordinanza a livello comunale.

Infatti, il potere di ordinanza previsto dalle citate norme è volto a fronteggiare situazioni di pericolo per l'igiene, l'incolumità o la sicurezza che si manifestino a livello locale (artt. 50 e 54 D.Lgs 267/2000). Il Sindaco, pertanto, non ha la possibilità di dettare una disciplina particolare in relazione a fenomeni che interessino in ugual misura l'intero territorio nazionale o alcune zone dello stesso, come è, appunto, quello della immigrazione.

Questo è, invece, ciò che fa l'ordinanza impugnata, la quale, al di là del generico riferimento ai pericoli connessi ai flussi migratori da paesi extracomunitari e comunitari, non specifica quali siano le peculiari situazioni di criticità che tali eventi hanno determinato a livello locale, né individua un limite temporale alla disciplina da esse introdotta che non appare, quindi, temporalmente correlata ad una specifica situazione di emergenza.

L'ordinanza impugnata, può essere qualificata come atto interno di indirizzo rivolto dal Sindaco agli uffici al fine di garantire una migliore applicazione delle leggi vigenti anche alla luce delle circolari ministeriali emanate in materia di iscrizione anagrafica degli stranieri.

Tale reinterpretazione in chiave conservativa del potere esercitato non esclude, tuttavia, che il provvedimento sindacale debba essere dichiarato illegittimo nella parte in cui “innova” la disciplina dell'iscrizione anagrafica rispetto alle vigenti norme nazionali e comunitarie.

In particolare, l'atto del Sindaco del Comune di Biassono presenta plurimi profili di illegittimità laddove disciplina la registrazione del luogo di residenza dei cittadini extracomunitari

Viene, infatti, imposto allo straniero che voglia stabilire la propria residenza nel Comune di Biassono di attestare la propria qualità di soggiornante di lungo periodo mediante produzione della carta di soggiorno, di dare prova della disponibilità di un alloggio idoneo sotto il profilo igienico sanitario ed abitativo e di dimostrare a disponibilità di un reddito annuo di importo superiore al tetto di esenzione dalla spesa sanitaria qualora abbia richiesto ma non ancora ottenuto la carta di soggiorno.

Siffatta documentazione non può tuttavia condizionare la registrazione anagrafica che, ai sensi del citato art. 6 comma 7 del D.Lgs 268 del 1998 deve essere effettuata alle medesime condizioni dei cittadini italiani qualora a richiederla sia uno straniero “regolarmente soggiornante”.

Tale deve considerarsi sia il cittadino che abbia già ottenuto il rinnovo del permesso di soggiorno sia quello che lo abbia richiesto.

Il Comune non può, quindi, subordinare la registrazione della residenza a requisiti ulteriori rispetto alla prova della stabile dimora ed alla regolarità del soggiorno

intesa nei termini suddetti, nemmeno qualora si tratti di requisiti igienico sanitari attinenti l'immobile in cui il richiedente dichiara di dimorare.

L'iscrizione anagrafica non può, infatti, essere condizionata alla prova della regolarità igienico sanitaria dell'alloggio, fermo restando che il procedimento volto alla attribuzione della residenza può costituire l'occasione per una verifica sotto tale profilo dell'abitazione da parte dei competenti uffici comunali.

L'ordinanza impugnata presenta profili di illegittimità anche per quanto riguarda i requisiti chiesti per l'iscrizione anagrafica dei cittadini UE.

Essa, in particolare, si discosta dalla direttiva CE n. 38/04 nella parte in cui subordina l'iscrizione anagrafica alla produzione di un atto notorio che attesti il possesso di un reddito superiore alla soglia per l'esenzione dalla spesa sanitaria.

Sul punto il Collegio deve dare atto che la tesi del Comune appare conforme a quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 19 del 2007 e sembra altresì fondarsi sul disposto dell'art. 9 comma 3 lett. b) D.Lgs 30 del 2007 a mente del quale il cittadino UE che si trovi per più di tre mesi in Italia per motivi diversi da quelli di studio o di lavoro, al fine di ottenere l'iscrizione anagrafica deve dimostrare di possedere la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, secondo i criteri di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b), del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Tuttavia, la citata disposizione del D.Lgs n. 30 del 2007 deve essere integrata con quanto prevede la direttiva n. 38/04 CE a proposito dei requisiti che deve possedere il cittadino UE che voglia soggiornare per più di tre mesi in uno stato diverso da quello di appartenenza.

L'art. 7 comma 1 lett. b) prevede che il cittadino UE che intenda soggiornare per motivi diversi da quelli di lavoro o studio debba dimostrare di disporre per se

stesso ed i propri familiari di risorse economiche sufficienti affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello stato ospitante.

L'art. 8 comma 4 della medesima direttiva prevede, tuttavia, che, nell'individuare i parametri di sufficienza delle risorse economiche gli stati membri devono astenersi dal fissare un importo preciso e devono tener conto della situazione personale dell'interessato.

La norma citata si correla a quanto affermato nel 16° considerando della direttiva secondo cui i beneficiari del diritto di soggiorno non dovrebbero essere allontanati finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante e tale situazione non può automaticamente desumersi dal fatto che il cittadino UE abbia fatto ricorso per qualche tempo al sistema di assistenza sociale, dovendo lo stato ospitante verificare se si tratta di una difficoltà temporanea o definitiva, tenendo conto della durata del soggiorno, della situazione personale dell'interessato e dell'ammontare dell'aiuto concesso.

E' vero che le linee guida emanate per l'applicazione della predetta direttiva hanno stabilito che il primo passo per accertare se un cittadino dell'Unione disponga di risorse sufficienti per sé ed i propri familiari può consistere nel verificare se egli soddisfa i criteri nazionali per la concessione di un sussidio sociale minimo; ma ciò significa solo che coloro che dispongono di un reddito superiore al minimo sociale debbono essere per ciò solo considerati in possesso dei requisiti di soggiorno previsti dalla direttiva CE 34/08, ma non anche che i cittadini UE che non raggiungano tale soglia devono automaticamente esserne ritenuti privi con conseguente difetto del diritto di soggiorno.

Ne deriva che anche la normativa nazionale, se interpretata conformemente alla direttiva di riferimento, non può precludere l'iscrizione anagrafica ai cittadini comunitari che soggiornino per motivi diversi da quelli di studio o di lavoro per il

solo fatto che essi non possano dimostrare di possedere un reddito superiore alla soglia di esenzione dalla contribuzione per la spesa sanitaria.

L'autosufficienza economica non può, quindi, essere ancorata ad una verifica meramente reddituale.

Non si può, invece, ritenere preclusa agli uffici comunali la verifica delle circostanze dichiarate dai cittadini stranieri al fine di dimostrare il possesso dei requisiti necessari per ottenere la registrazione della propria residenza, essendo tale facoltà non solo consentita dalla disciplina comunitaria ma anche espressamente prevista dall'art. 71 del D.P.R. 445 del 2000.

Le verifiche disposte dall'Amministrazione locale non possono tuttavia trasformarsi in discriminatorie ragioni di ritardo nella iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri. Gli uffici sono, perciò, tenuti ad accettare per vere le dichiarazioni di atto di notorietà ed iscrivere, sussistendone i requisiti, coloro che le hanno rese, salvo poi procedere alla cancellazione in caso di riscontro negativo della loro veridicità.

A voler diversamente opinare dovrebbe ritenersi vanificato, limitatamente al servizio anagrafico del Comune di Biassono, tutto il sistema di semplificazione dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione istituito dal D.P.R. 445 del 2000 che, al fine di velocizzare il disbrigo delle pratiche amministrative, impone alle pubbliche amministrazioni di accettare in luogo dei certificati o della prova di determinate situazioni di fatto, le autocertificazioni o dichiarazioni di atto notorio presentate ai loro sportelli. Sistema, che è bene ricordarlo, si applica anche ai rapporti fra p.a. e stranieri con il solo limite per gli extracomunitari di autocertificare stati, fatti, qualità presenti nei registri della pubblica amministrazione italiana (art. 3 D.P.R. 445/00).

Anche la pretesa del Comune di Biassono di subordinare l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari all'accertamento della liceità delle fonti di ricchezza dichiarate dagli istanti è destituita di ogni fondamento.

Infatti, i requisiti che secondo la direttiva 38/2004 CE legittimano i cittadini comunitari a soggiornare per più di tre mesi in uno Stato diverso da quello di appartenenza hanno carattere tassativo. Ed hanno altresì carattere inderogabilmente tipico anche i documenti giustificativi che possono essere richiesti dalle autorità competenti ai fini del rilascio dell'attestato d'iscrizione onde evitare che pratiche amministrative o interpretazioni divergenti costituiscano un indebito ostacolo all'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini (14° considerando direttiva CE 38/04).

L'ordinanza impugnata è altresì illegittima nella parte in cui subordina la registrazione anagrafica dei familiari extracomunitari di cittadini comunitari al rilascio da parte della questura della speciale carta di soggiorno prevista dall'art. 10 del D.Lgs n. 30 del 2007.

Infatti, ai sensi dell'art. 9 comma 5 del predetto decreto, ai fini dell'iscrizione anagrafica, oltre a quanto previsto per i cittadini italiani, i familiari del cittadino dell'Unione europea che non hanno un autonomo diritto di soggiorno sono tenuti a presentare solo un documento di identificazione, un documento che attesti la qualità di familiare di un cittadino comunitario e l'attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare cittadino dell'Unione.

La carta di soggiorno non costituisce, quindi, ai sensi della cennata disposizione un documento necessario per ottenere l'iscrizione anagrafica, avendo il legislatore ritenuto che il familiare del cittadino comunitario avente titolo autonomo al soggiorno possa comprovare direttamente tale qualità all'Ufficiale dell'anagrafe.

In conclusione l'ordinanza impugnata deve essere annullata nella parte in cui subordina l'iscrizione anagrafica: a) dei cittadini extracomunitari alla esibizione

della carta di soggiorno, alla dimostrazione della idoneità della situazione alloggiativa, alla dimostrazione del possesso di un reddito annuo superiore al livello minimo per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria qualora siano in attesa di rinnovo del titolo di soggiorno; b) dei cittadini comunitari alla dimostrazione del possesso di un reddito superiore alla soglia di esenzione alla compartecipazione sanitaria senza tener conto della situazione personale dell'interessato, ed all'accertamento da parte del comune della veridicità di quanto dichiarato (salvo la successiva cancellazione in caso di falsità) e della liceità delle fonti di ricchezza dichiarate; c) dei familiari extracomunitari di cittadini comunitari alla presentazione della carta di soggiorno di cui all'art. 10 del D.Lgs n. 30 del 2007.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo. Resta fermo l'onere di cui all'art. 13 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo integrato dal comma 6 bis dell'art. 21 del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, a carico della parte soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati nei limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Biassono al pagamento delle spese di lite che liquida in Euro 4.000,00 oltre IVA, c.p.a. e rimborso CU.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2011 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Referendario

Raffaello Gisondi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/05/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)